Een kader voor het rijkstoezicht in het sociaal domein na de decentralisaties

1. Inleiding

Met het oog op de decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015 is een heldere positionering van het rijkstoezicht in dit domein belangrijk. Daarover gaat deze notitie. In paragraaf 2 wordt de context geschetst: de decentralisatiewetten, en de gevolgen voor de verhouding tussen rijk en gemeenten. In paragraaf 3 wordt ingegaan op toezicht en verantwoording op gemeentelijk niveau. Het is duidelijk dat door de decentralisaties het belang toeneemt van de 'horizontale verantwoording' door colleges aan de gemeenteraden. Dat vraagt van gemeenten om aandacht voor de inrichting daarvan. Paragraaf 4 gaat in op de rol van het rijkstoezicht: enerzijds de handhaving van eisen die de wet stelt aan uitvoerders (met name in de jeugdzorg en het onderwijs) en anderzijds de beoordeling en bevordering van het functioneren van het stelsel in de praktijk. Paragraaf 5 behandelt de relatie tussen gemeentelijk toezicht en rijkstoezicht. Beide hebben een rol, en het is belangrijk die rollen goed af te bakenen. Vanuit die heldere afbakening kan vervolgens gekeken worden hoe beide vormen van toezicht elkaar kunnen ondersteunen en aanvullen. In paragraaf 6 gaat het om de onderlinge rolverdeling binnen het rijk: wat behoort tot de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectoraten en wat is de rol van de inspecties? Paragraaf 7 benadrukt het belang van goede afstemming en samenwerking, zowel tussen 'rijksbeleid' en 'rijkstoezicht', als ook tussen rijk en gemeenten. Tenslotte wordt in paragraaf 8 ingegaan op de vervolgstappen: wat moet er gebeuren om tot een goede uitvoering van de hier beschreven uitgangspunten te komen.

2. De decentralisaties

Vier wetten
De Jeugdwet, de WMO 2015 en de Participatiewet vormen de wettelijke basis van de 'drie D's', de drie grote decentralisaties die het kabinet in gang heeft gezet op het sociaal domein. Deze drie wetten hebben dezelfde datum van inwerkingtreding: 1 januari 2015. Voor het sociaal domein is ook de Wet passend onderwijs van belang, die op 1 augustus 2014 in werking trad. Elk van deze vier wetten draagt bij aan het overkoepelende doel: de bevordering van de participatie aan de samenleving, met name van burgers die in een kwetsbare positie verkeren. De decentralisaties stellen de gemeenten in staat om één samenhangend beleid te voeren. Veel sociale problemen vereisen inzet vanuit meerdere sectoren. Gemeenten kunnen daar integraal beleid op voeren, zodat hulpverleners minder langs elkaar heen werken. Dat moet het mogelijk maken dat burgers vaker kunnen volstaan met eerstelijns hulp in plaats van specialistische zorg. Versterking van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid draagt daar ook toe bij. Gemeenten kunnen zelf de optimale balans bepalen tussen hulpverlening en preventie.

Relatie rijk – gemeenten
Wat betekent dit voor de verhouding tussen rijk en gemeenten? De uitgangspunten hiervoor zijn beschreven in het decentralisatiekader van 2008. Dit houdt in dat de rijksoverheid een systeemverantwoordelijkheid heeft, maar ook dat de rijksoverheid gemeenten ondersteunt bij de uitvoering van hun taken. Bijvoorbeeld door het signaleren van problemen. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de mogelijkheden waarover gemeenten beschikken om invulling te geven aan hun taken, zowel via bevoegdheden als via de middelen. De rijksoverheid richt zich op het landelijk kader en niet op de wijze waarop individuele gemeenten hun taken uitvoeren. Als blijkt dat het stelsel niet goed werkt of niet meer toegesneden is op de problemen van deze tijd, dan heeft het rijk de verantwoordelijkheid het stelsel aan te passen.

In de Bestuursafspraken 2011 - 2015[i] is een omvangrijke agenda opgenomen voor overheveling van taken en budgetten. Daarnaast werden richtinggevende proces- en principeafspraken gemaakt

over deze decentralisaties. Decentrale overheden moeten volgens het akkoord bij decentralisaties de vrijheid krijgen om de taak naar eigen inzicht uit te voeren. Horizontale verantwoording staat voorop en interbestuurlijke (toezicht)lasten moeten tot een minimum worden beperkt.

Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid kan een minister aangesproken worden op, en verantwoording afleggen over de werking van het stelsel. De bewindspersonen dragen geen verantwoordelijkheid voor de wijze waarop individuele gemeenten de taakuitvoering ter hand nemen. De verantwoording over die taakuitvoering is niet verticaal, maar horizontaal belegd: het college van B&W legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad.

Om recht te doen aan de nieuwe verhoudingen, zal het rijk zich uiterst terughoudend opstellen als bijvoorbeeld door incidenten de roep ontstaat om nieuwe rijksregels te stellen. Het is belangrijk de verantwoordelijkheid van gemeenten niet te ondermijnen met onnodige landelijke richtlijnen. Een helder en transparant systeem van verantwoordelijkheden, informatievoorziening en toezicht kan hieraan bijdragen.

3. Gemeentelijk toezicht

In 2014 is door gemeenten een forse inspanning geleverd om de nieuwe taken goed op te kunnen pakken. Voor een deel vinden de voorbereidingen plaats in regionale samenwerkingsverbanden, voor een ander deel (met name Wmo) op lokaal niveau. Gemeenten hebben doorgaans veel 'stake-holders' betrokken bij die voorbereidingen, zoals uitvoerende organisaties en cliëntenorganisaties. Over het algemeen is sprake van groot enthousiasme voor de nieuwe taken voor de gemeenten. Daarbij valt op dat de aandacht in veel gemeenten vooral uitgaat naar beleidsvorming en aanbesteding, en dat er nog relatief weinig aandacht is besteed aan toezicht en verantwoording. Hoe houdt de gemeente zicht op de kwaliteit van de uitvoering? En hoe gaat het college van B&W de resultaten verantwoorden naar de gemeenteraad? Wat is de rol van de lokale rekenkamer?

De verantwoordingsinformatie die gemeenten nodig hebben, gaat verder dan de gebruikelijke accountantsinformatie omtrent de rechtmatige besteding van middelen. Op grond van de Wet werk en bijstand (artikel 76a) en de Wmo 2015 (artikel 5.1) hebben gemeenten een wettelijke plicht om eigen (of op regionaal niveau gezamenlijke) toezichthouders aan te wijzen. Bij de bijstand gaat het vooral om opsporing van onrechtmatig gebruik van uitkeringen. De toezichttaak in de Wmo is van een geheel andere aard: gemeentelijke toezichthouders moeten volgens deze wet toezicht houden op de naleving door de uitvoerende organisaties en professionals van de kwaliteitseisen die de gemeente in een verordening heeft vastgelegd. Het is belangrijk dat gemeenten beide vormen van gemeentelijk of regionaal toezicht een plek geven in hun beleidscyclus: bevindingen uit de opsporing van fraude met uitkeringen en bevindingen uit het toezicht op de uitvoerende organisaties en professionals kunnen aanleiding zijn om het beleid van de gemeente bij te stellen. Daarmee kan deze toezichtinformatie een belangrijke rol spelen in de verantwoording naar de gemeenteraad.

Het verdient daarbij overweging om het toezicht zoals dat voor de Wmo 2015 ingericht moet worden, te verbreden naar het sociaal domein in den brede. Op die manier kan beter rekening worden gehouden met sectoroverstijgende initiatieven en de beweging naar integrale uitvoering over de grenzen van de sectoren heen. Het gemeentelijk toezicht kan zich dan ook richten op de vraag of de gewenste samenhang en samenwerking tussen hulp- en zorgverleners uit uiteenlopende sectoren, daadwerkelijk tot stand komt. Dergelijke informatie helpt bij het realiseren van een samenhangende, integrale aanpak.

4. Het rijkstoezicht

Binnen het sociaal domein zijn vijf rijksinspecties actief: de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Gezondheidszorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Wat betekenen de nieuwe decentralisatiewetten voor het toezicht dat deze inspecties uitoefenen? We onderscheiden twee hoofdtaken: handhaving (nalevingstoezicht) en stelseltoezicht. Rijkstoezicht blijft ook na de decentralisaties nodig om op landelijk niveau voldoende waarborgen te creëren voor de publieke belangen die in het geding zijn. Daarbij is het van belang om goed te markeren dat de rijksinspecties in het sociaal domein toezicht houden op de uitvoeringspraktijk, niet op de gemeentelijke kaders of de gemeentelijke aansturing van de uitvoerders. Rijkstoezicht laat zich niet uit over de beleidskeuzes van gemeenten, of over de verschillen tussen gemeenten die daar het gevolg van zijn. Het rijkstoezicht op het sociaal domein richt zich – binnen de kaders van de sectorwetten[ii] - op de vragen:

- Houden zorgaanbieders en scholen zich aan de wet? Dit is de centrale vraag in het nalevingstoezicht. Als uitvoerende organisaties de wettelijke regels overtreden, dan treden de daartoe bevoegde inspecties handhavend op, met name bij de jeugdzorg en in het onderwijs. Omdat de jeugdzorg door de gemeenten gecontracteerd wordt, is het belangrijk dat inspecties over eventuele maatregelen tegen zorgaanbieders tijdig communiceren met gemeenten.
- Krijgt de burger (op geaggregeerd niveau) daadwerkelijk noodzakelijke hulp, zorg en ondersteuning? En zijn die hulp, zorg en ondersteuning van voldoende kwaliteit? Dit zijn de kernvragen voor het stelseltoezicht, het toezicht dat gericht is op het beoordelen en bevorderen van de werking van het stelsel. De inspecties geven een onafhankelijk oordeel over (ontwikkelingen in) de kwaliteit van de dienstverlening, opdat gemeentelijke en landelijke beleidsverantwoordelijken en (koepels van) uitvoerders adequate maatregelen kunnen treffen om tot verbetering te komen. Daarmee draagt het rijkstoezicht bij aan het functioneren van het systeem of stelsel[iii].

Maatschappelijke 'outcomes' centraal

De decentralisaties in het sociaal domein hebben gevolgen voor de werkwijze van deze inspecties. Immers, door de decentralisaties zal de aanpak van sociale problemen steeds vaker een sector-overstijgend (integraal) karakter hebben. Er kunnen in de samenhang van problemen over sectoren heen goede argumenten zijn om af te wijken van normen die binnen afzonderlijke sectoren ontwikkeld zijn. Soms is het beter dat een hulpverlener uit de ene sector niet in actie komt, omdat een hulpverlener uit een andere sector met een meer kansrijke aanpak bezig is die verstoord zou kunnen worden door activiteiten van de eerstgenoemde hulpverlener. De inspecties zullen hun werk ook vanuit een gezamenlijke (integrale) bril moeten uitvoeren om goed zicht te krijgen op het resultaat van de gezamenlijke inspanningen in de uitvoering. Daarbij is het uitgangspunt dat het (gezamenlijk) toezicht van de rijksinspecties binnen het sociaal domein zich niet (primair) richt op processen en 'outputs', maar op de maatschappelijke opbrengsten, de 'outcomes', geredeneerd vanuit de belangen van cliënten, leerlingen, ouders, en andere burgers.

Intermezzo: ervaringen van cliënten
De nadruk op maatschappelijke opbrengsten onderstreept het belang van goede informatie over de ervaringen van cliënten met de geleverde zorg en ondersteuning. De aanbieders van maatschappelijke diensten (incl. hun interne toezichthouders) en cliëntenorganisaties kunnen hier een rol in vervullen, maar ook gemeenten kunnen initiatieven nemen om het geluid van cliënten krachtiger te laten horen, bijvoorbeeld door cliëntenpanels in te richten of onderzoek te (laten) doen naar de ervaringen van cliënten. Ook kunnen gemeenten in hun contracten met aanbieders bepalingen opnemen over het verzamelen van cliëntervaringen en vormen van zelfregulering door de aanbieders. Goede kwaliteitsbewaking begint bij goede interne kwaliteitszorg binnen de instellingen/ aanbieders. Gegevens over de ervaringen van cliënten horen hier een belangrijke rol in te vervullen.

Nalevingstoezicht
Het nalevingstoezicht is gericht op het handhaven van wettelijke vereisten. Als uitvoerende instellingen of professionals zich niet aan de wettelijke voorschriften houden, dan worden zij daarin gecorrigeerd. Als er ernstig gevaar is voor de gezondheid en veiligheid van cliënten, dan kunnen instellingen zelfs gesloten worden door de inspecties. De inspecties zullen de betrokken gemeenten daarover tijdig informeren. Dat kan aan de orde zijn in de jeugdzorg en het onderwijs, niet bij de Wmo en de Participatiewet. De Participatiewet kent geen handhavingstoezicht. In de richting van individuele bijstandscliënten berust de handhavingstaak bij gemeentelijke toezichthouders. Met de nieuwe Wmo 2015 wordt het toezicht op de naleving en uitvoering van deze wet ook bij gemeenten belegd.
De inspecties onderschrijven de waarschuwing van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid[iv] (in navolging van Sparrow[v]), dat bij het nalevingstoezicht moet worden gewaakt voor een al te legalistische benadering. Indien het toezicht zich richt op een strikte handhaving naar de letter van de wet, zonder oog voor het achterliggende publieke belang, kan het zich ontwikkelen tot een hinderlijke veroorzaker van administratieve last. Omgekeerd kunnen zich ook ontwikkelingen voordoen die schadelijk zijn voor de publieke belangen, maar die met een legalistische benadering buiten beeld blijven. Door een combinatie te hanteren van nalevingstoezicht en stelseltoezicht kan een goede balans gevonden worden: handhaven waar dat gezien de publieke belangen noodzakelijk is; signaleren en rapporteren waar ontwikkelingen dreigen te ontsporen zonder dat de wet overtreden wordt.

Stelseltoezicht
Bij stelseltoezicht gaat het niet om het ingrijpen of corrigeren in individuele gevallen maar om het beoordelen en bevorderen van het functioneren van het stelsel zoals dat in de uitvoering gestalte krijgt. Bij stelseltoezicht kijken inspecties op geaggregeerd niveau naar een stelsel om er generieke uitspraken over te kunnen doen. Waar mogelijk maken de inspecties hierbij gebruik van gegevens die al beschikbaar zijn, bijvoorbeeld uit de handhavingstaak van de inspecties, de monitoring en gemeentelijke informatiebronnen (gemeentelijk toezicht, gemeentelijke rekenkamers, burgerpanels, etc.). Hierdoor wordt de toezichtlast beperkt. Het stelseltoezicht draagt ook leerervaringen aan waar gemeenten, rijksoverheid en uitvoerende instellingen hun voordeel mee kunnen doen. In de transitiefase is vanuit gemeenten vooral behoefte aan goede voorbeelden: zijn er in bepaalde gemeenten of regio's goede, vernieuwende initiatieven waar ook andere gemeenten en regio's baat bij kunnen hebben? De inspecties kunnen dergelijke voorbeelden beschrijven, naast voorbeelden van zaken die beter kunnen.

Het stelseltoezicht krijgt in de praktijk vaak de vorm van thematisch onderzoek. Daarbij kiezen de inspecties zodanige thema's dat inzicht ontstaat in de werking en de opbrengsten van het stelsel. Daarnaast valt te denken aan onderzoek per (grote) stad of regio: lukt het in een bepaalde stad of regio om tot een integrale verbinding van zorg, hulp, ondersteuning en onderwijs te komen? Weten de instellingen elkaar te vinden en elkaars meerwaarde te benutten, of ontstaat er vooral competentiestrijd en onderlinge wedijver tussen de instellingen?

Voor het stelseltoezicht op het sociaal domein wordt vooral gedacht aan onderwerpen waarbij meerdere sectoren betrokken zijn. Lukt het om de inbreng van die sectoren goed op elkaar af te stemmen? Mogelijke thema's voor de komende jaren zijn:

- de problematiek van thuiszitters: lukt het om door goede koppeling tussen onderwijs en jeugdhulp meer jeugdigen op een passende plek in het onderwijs te krijgen, en hoe vergaat het die jeugdigen vervolgens op school?
- de toegang tot de zorg: krijgen burgers nog wel de noodzakelijke zorg, en hoe verloopt het proces van indicatiestelling en toewijzing van zorg?
- de overgang van jongeren vanuit gesloten inrichtingen, zoals intramurale zorg en justitiële jeugdinstellingen, naar de arbeidsmarkt.

Over de precieze programmering vindt nog overleg plaats. Via de VNG worden ook gemeenten daarbij betrokken. De inzichten die bij het toezicht worden verworven, zijn niet alleen voor het rijk, maar ook voor gemeenten relevant om beleid op te formuleren. Waar mogelijk zal daarom in de uitvoering de samenwerking worden gezocht met gemeenten. Op termijn, als er een reeks thema- en/of regiorapporten is uitgebracht, kunnen de gezamenlijke inspecties meer overkoepelende rapporten uit gaan brengen waarin, op basis van hun bevindingen, de ontwikkelingen binnen het sociaal domein in meer algemene zin worden geschetst.

Intermezzo: reflectief toezicht

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in 2013 een belangwekkend advies uitgebracht over het rijkstoezicht[vi]. Door de onafhankelijke positie van rijksinspecties "kan toezicht een nuttige feedbackrol spelen in de beleidscyclus en daarnaast het politieke en publieke debat over de borging van publieke belangen voeden en ondersteunen", aldus de WRR[vii]. De WRR spreekt in dit verband van 'reflectief toezicht'. De WRR omschrijft reflectief toezicht als volgt: "Onder reflectief toezicht verstaan we in eerste instantie het monitoren van ontwikkelingen in een bepaald domein, zoals domeinoverstijgende maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld internationalisering) en domeinspecifieke ontwikkelingen (bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen), die van invloed zijn op de (sturings)relaties in het krachtenveld. Reflectie houdt ook in dat het toezicht nadenkt over knelpunten in de wet- en regelgeving in relatie tot het eigen functioneren of in het licht van maatschappelijke of sectorale ontwikkelingen die nieuwe of grotere risico's met zich mee brengen. Een reflectieve functie van toezicht gaat verder dan louter het signaleren van problemen, ook het agenderen van die problemen is onderdeel van een reflectieve rol. Reflectief toezicht signaleert, agendeert, deelt zijn unieke kennis en geeft actief feedback." [viii] In de kabinetsreactie[ix] op dit advies wordt deze feedbackrol van de inspecties bevestigd.

De reflectie die van de rijksinspecties verwacht wordt, komt op het sociaal domein vooral tot uitdrukking in de rapportages die zij maken in het kader van het stelseltoezicht, maar ook andere vormen van toezicht kunnen het basismateriaal vormen voor reflectie, zoals het nalevingstoezicht en het calamiteitentoezicht. Daarbij is het op het sociaal domein van belang dat de inspecties niet alleen inzichten en leerervaringen aandragen voor de rijksoverheid, maar even goed (en even intensief) voor de gemeenten.

Overige taken

Naast handhaving en stelseltoezicht vervullen de inspecties een aantal aanvullende taken, afhankelijk van afspraken die met de VNG en de verantwoordelijke bewindslieden gemaakt zijn. Deze aanvullende taken vloeien doorgaans voort uit de primaire taken. Voorbeelden zijn het signaleren van voor het landelijk beleid relevante ontwikkelingen, en onderzoek naar calamiteiten of incidenten. Rijksinspecties spelen verder een rol in het bevorderen van zelfregulering en kwaliteitszorg binnen beroepsgroepen en instellingen. Ook het calamiteitentoezicht moet in dit kader bezien worden: bij calamiteiten toetsen de inspecties op de eerste plaats of de betrokken professionals en

instellingen de juiste stappen zetten om herhaling in de toekomst te voorkomen. De inspecties zien scherper toe op een instelling als die onvoldoende aantoont geleerd te hebben van een calamiteit.

5. Relatie tussen gemeentelijk toezicht en rijkstoezicht

Gemeentelijke en regionale toezichthouders verzamelen hun informatie primair bij de uitvoerende instanties en hun cliënten, maar zij kunnen natuurlijk ook gebruik maken van informatie uit andere bronnen, bijvoorbeeld rekenkamers/rekenkamercommissies, ombudsmannen/ombudsvrouwen, visitatiecommissies en natuurlijk ook de rijksinspecties. Gemeentelijk/regionaal en landelijk toezicht zijn complementair aan elkaar. Het is belangrijk de formele bevoegdheden scherp te onderscheiden. Rijksinspecties zijn niet de aangewezen instanties om te toetsen of uitvoerders de kwaliteit leveren die de gemeente in haar verordening en haar contracten met uitvoerders heeft vastgelegd. Dat is bij uitstek het domein voor de lokale of regionale toezichthouders (en inkopers). Rijksinspecties handhaven de minimumnormen uit de landelijke wetgeving en ze toetsen de werking van het stelsel op landelijk niveau. Voor beide taken hanteren ze landelijke normen. Wel hechten de rijksinspecties aan een goede samenwerking. Vooral als rijksinspecties en gemeenten meer integraal, dat wil zeggen over de sectoren heen, zich een oordeel gaan vormen over de ontwikkelingen in het sociaal domein, is het verstandig dat zij hun inspanningen op elkaar afstemmen. Daarbij is het belangrijk om open communicatielijnen te hanteren. Gemeenten moeten signalen door kunnen geven aan de rijksinspecties, als ze zich zorgen maken over de kwaliteit van en veiligheid in zorginstellingen.

De werkzaamheden van de rijksinspecties kunnen ondersteunend zijn voor de gemeenten maar de verhouding tussen gemeenten en rijksinspecties is geen verhouding tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Om gezaghebbend te kunnen oordelen is het belangrijk dat de rijksinspecties een onafhankelijke positie behouden. Opdrachtverlening (en eventuele betaling daarvoor) past daar niet bij. Maar dat betekent niet dat de inspecties niets kunnen betekenen voor gemeenten. De inspecties zullen de individuele gemeente terugkoppeling geven op de bevindingen die betrekking hebben op de uitvoering binnen die gemeente. Als binnen een bepaalde gemeente geen gegevens zijn verzameld voor een bepaald onderzoek, kan die gemeente nog altijd haar voordeel doen met de landelijke inspectierapportages over dat onderzoek. Lokale beleidsmakers kunnen zich vragen stellen als: “Doen de beschreven verschijnselen zich ook binnen onze gemeente voor?” en “Wat kunnen we leren van de ervaringen elders?”

Gemeenten kunnen ook zelf onderzoek doen naar de kwaliteit van de uitvoering, bijvoorbeeld door onderlinge visitaties op te zetten. Uitwisseling van informatie uit inspectieonderzoek en uit onderlinge visitaties kan de meerwaarde van beide vormen van onderzoek vergroten.

Verder houden de inspecties bij de programmering van hun activiteiten rekening met wensen van de gezamenlijke gemeenten. De werkwijze bij het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) kan bij de invulling van het rijkstoezicht als model dienen: STJ heeft hierover afspraken gemaakt met de VNG. Voorgesteld wordt dergelijke afspraken ook te maken voor het sociaal domein in den brede.

Intermezzo: invloed van cliënten/burgers op programmering
Het is goed om hier nog op te merken dat ook burgers een toenemende invloed hebben op de risicogerichte programmering van de inspecties, doordat zij misstanden in de uitvoering melden die aanleiding kunnen zijn voor onderzoek. Op landelijk niveau zullen ook maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van cliënten (patiëntenorganisaties, ouderorganisaties, etc.) in de gelegenheid worden gesteld om een inbreng te leveren op de programmering.

Ook andere vormen van samenwerking tussen rijksinspecties en gemeenten kunnen via de VNG gestalte krijgen, bijvoorbeeld een gezamenlijke verkenning van mogelijke risico’s in de uitvoering,

die als basis kan dienen voor nieuw inspectieonderzoek. In zo'n verkenning kunnen aan de hand van concrete casuïstiek risico's in kaart gebracht worden, waarbij kennis van gemeenten en kennis van inspecties elkaar kunnen aanvullen.

Voor andere zaken zijn rechtstreekse contacten noodzakelijk tussen rijksinspecties enerzijds en gemeenten of regionale samenwerkingsverbanden anderzijds, bijvoorbeeld in het geval zich een calamiteit voordoet of als men over en weer signalen wil uitwisselen omtrent mogelijke gebreken bij een zorgaanbieder. De rijksinspecties hebben reeds een virtueel loket ingericht, waar gemeenten met vragen en signalen terecht kunnen. Voor het geval er snel geschakeld moet worden, zullen 06-nummers uitgewisseld worden. Eerder zijn al afspraken gemaakt voor de omgang met calamiteiten in de jeugdzorg. Op korte termijn zal worden bezien of die afspraken verbreed kunnen worden naar het sociaal domein als geheel. Ook wordt bezien of er een reguliere vorm van informatie-uitwisseling mogelijk is tussen de rijksinspecties en de regionale samenwerkingsverbanden, waar de meeste gemeenten een groot deel van hun uitvoering in ondergebracht hebben.

Intermezzo: interbestuurlijk toezicht
De rijksinspecties houden toezicht op de uitvoerders. Maar wat als het probleem niet in de uitvoering zit, maar bij een gemeente die in gebreke blijft? De Gemeentewet regelt het interbestuurlijke toezicht op de uitvoering van taken die in medebewind zijn opgedragen aan gemeenten. In het geval van de decentralisaties op het sociaal domein is het interbestuurlijk toezicht belegd bij het rijk; de vakministers zijn interbestuurlijk toezichthouder binnen hun eigen beleidsdomein. De minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor het systeem van interbestuurlijk toezicht. Kenmerk van het interbestuurlijk toezicht is dat wordt uitgegaan van vertrouwen in de taakuitvoering van de decentrale overheden en dat deze vorm van toezicht terughoudend en risicogericht wordt ingevuld. Er wordt in beginsel geen andere informatie opgevraagd dan reeds beschikbaar is uit de horizontale verantwoording op gemeentelijk niveau. Signalen over mogelijke gebreken in de taakuitvoering bij afzonderlijke gemeenten kunnen ook voortkomen uit bevindingen vanuit het inspectietoezicht. Op basis van zo'n signaal is het aan de bewindspersoon om te bepalen of het noodzakelijk is om het interbestuurlijke toezichtinstrumentarium (schorsing en vernietiging van besluiten of indeplaatstreding bij taakverwaarlozing) in werking te laten treden. Dit instrumentarium is niet gericht op handhaving maar op herstel.

6. Relatie tussen rijksbeleid en rijkstoezicht

De nadruk op integraal gemeentelijk beleid (eventueel vormgegeven in regionale samenwerkingsverbanden) vraagt ook een verschuiving op rijksniveau: er dient ook op dat niveau meer integraal gewerkt te worden. Immers, de aanpak van sociale problemen vindt steeds meer plaats over de grenzen van de sectoren heen. Dat vraagt ook op rijksniveau om een sectoroverstijgende blik, en dus om intensievere samenwerking tussen de betrokken departementen. Maar het vraagt ook om goede afstemming en samenwerking tussen de onderdelen beleid (de beleidsvoorbereidende onderdelen van de departementen), uitvoering (bijvoorbeeld in landelijke zelfstandige bestuursorganen) en toezicht (inspecties).

Interne governance bij het rijk
De interne governance bij het rijk is - zoals verwoord in het rapport van de Commissie Van de Zande (2009)[x] - gebaseerd op het principe van gelijkwaardige relaties tussen beleid, uitvoering en toezicht. Nu de uitvoering van het sociaal beleid in belangrijke mate wordt gedecentraliseerd, is het zaak om de verhouding tussen beleid, uitvoering en toezicht opnieuw te bezien, rekening houdend met de onderscheiden verantwoordelijkheden van rijk en gemeenten. Beide bestuurslagen hebben te maken met de driehoek beleid – uitvoering – toezicht, en de decentralisaties brengen met zich mee dat de nadruk verschuift van rijksbeleid naar gemeentelijk beleid, van rijksuitvoering naar gemeentelijke uitvoering en van rijkstoezicht naar gemeentelijk toezicht. Dat betekent niet dat er

geen rijkstaken meer overblijven: het rijk blijft verantwoordelijk voor het goed functioneren van de gedecentraliseerde stelsels en voor de maatschappelijke opbrengsten daarvan (op macroniveau). Het rijk is daarbij ook aanspreekbaar op de adequate invulling van de condities die gemeenten in staat stellen om resultaten te boeken.

Informatievoorziening
Om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, is er behoefte aan goede informatie over de resultaten op het sociaal domein. Gemeenten, de VNG en het rijk hebben gezamenlijk gewerkt aan de inrichting van de informatievoorziening van het gedecentraliseerde sociaal domein. Daarbij is afgesproken dat voor het uitvragen van de relevante gegevens de 'spelregels interbestuurlijke informatievoorziening' van toepassing zijn. Er is ingezet op het creëren van één gegevensverzamelpunt. Om de Tweede Kamer een beeld te kunnen geven van de ontwikkelingen die zich voordoen in het gedecentraliseerde sociaal domein als geheel is de 'overall monitor sociaal domein' ontwikkeld. De overall monitor brengt de uitkomsten van de monitors gerelateerd aan de drie decentralisatiewetten samenvattend bij elkaar en voegt daar de uitkomsten aan toe van de bestuurlijke monitoring en de zogenaamde 'sociaal domein index', waarin centraal staat wat de effecten van de decentralisaties zijn voor (kwetsbare) burgers. Met behulp van de overall monitor sociaal domein wordt inzicht gegeven in het functioneren van het gedecentraliseerde sociaal domein op onderdelen en als geheel.
Daarnaast kan aanvullend verdiepend onderzoek nodig zijn. Net als voor de monitor geldt ook voor verdiepend onderzoek dat wordt ingezet op afstemming tussen de gemeenten, de VNG en het rijk, opdat ook daarin gezamenlijk kan worden opgetrokken.
De verantwoordelijkheid voor deze vormen van informatievoorziening is binnen het rijk belegd bij 'beleid', dat wil zeggen de betreffende beleidsvoorbereidende onderdelen van de departementen. De uitvoering is in handen van het Sociaal en Cultureel Planbureau en andere onderzoeksinstituten. Er kan sprake zijn van een zekere overlap tussen de informatiebehoefte die beleidsmakers en toezichthouders hebben. Goede uitwisseling en samenwerking kan ervoor zorgen dat beide functies (beleidsvoorbereiding en toezicht) goed tot hun recht komen.

Onafhankelijk toezicht en samenwerking met beleid
Voor de geloofwaardigheid van het toezicht is het belangrijk dat inspecties onafhankelijk onderzoek doen en los van politieke of beleidsmatige beïnvloeding tot hun conclusies komen. Dat is geen nieuw inzicht. In de kabinetsreactie op het WRR-advies 'Toezien op publieke belangen' heeft het kabinet de onafhankelijke positionering van het toezicht ten opzichte van de beleidsvoorbereiding nog eens bevestigd. Maar het kabinet merkt ook op dat er in de afgelopen periode veel nadruk heeft gelegen 'op het (onder)scheiden van die functies, op het inzichtelijk maken van de verschillen tussen die functies en op het rolvast vervullen van die functies'. De keerzijde daarvan is geweest dat de onderlinge samenwerking eronder geleden heeft: 'De nadruk op de verschillen tussen beleid en toezicht en verwarring over de vraag of de onafhankelijkheid van het toezicht zich wel verstaat met samenwerking met het beleid, blijkt de onderlinge samenwerking in de weg te staan. Ten onrechte.' Het kabinet benadrukt dat de onafhankelijke positionering van het toezicht de samenwerking tussen beleidsmakers en toezichthouders niet in de weg hoeft te staan. Die samenwerking kan beide functies ten goede komen, en bovendien voorkomen dat bepaalde werkzaamheden (bijvoorbeeld het verzamelen van een bepaald type informatie) dubbel wordt gedaan.

De kabinetsreactie benoemt een aantal aspecten waar beleid en toezicht elkaar kunnen versterken: "Het kabinet verwacht van het beleid dat het toezicht vroegtijdig betrokken wordt bij beleidsprocessen, wetgevingstrajecten en politieke ontwikkelingen. Het beleid moet ervoor zorgen dat het toezicht gedurende de hele beleidscyclus betrokken blijft en zijn reflectieve functie kan vervullen. Het gaat er dan concreet om dat het beleid rekening houdt met de inzichten van het toezicht bij de praktische uitwerking van wet- en regelgeving, dat het toezicht tijdig duidelijkheid heeft over de implicaties (kwalitatief, in termen van capaciteit en financieel) van nieuwe wetten en maatregelen en dat het beleid expliciet en slagvaardig op signalen van het toezicht over ontwikkelingen, risico's

en misstanden reageert. Andersom verwacht het kabinet van toezichthouders dat zij hun specialistische kennis van de praktijk van de beleidsuitvoering inzetten voor advisering ten behoeve van beleid(svernieuwing) en wetgeving. Het toezicht dient daartoe (ontwerp-)beleid en wetgeving te toetsen aan handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid en kijkt ook naar effectiviteit, (afbreuk)risico's en kosten. Het toezicht koppelt periodiek terug aan het beleid en laat zien te beschikken over voldoende politiek-bestuurlijke sensitiviteit."

7. Afstemming en samenwerking

Goede afstemming tussen 'beleid' en 'toezicht' op rijksniveau, maar ook tussen diezelfde functies bij rijk en gemeenten, wordt nog belangrijker nu de uitvoering gedecentraliseerd wordt:

- Gemeentelijk beleid zal in de uitvoering wellicht stuiten op belemmeringen in wet- en regelgeving of tekortschietende landelijke kaders. Het rijksbeleid zal daar snel op moeten inspelen. De beleidsmakers op rijksniveau verzamelen daarom informatie over ontwikkelingen in het stelsel om de landelijke kaders waar nodig bij te kunnen stellen (werkbezoeken, overleg, monitoring, evaluatie-onderzoek).
- Gemeentelijk toezicht op de lokale uitvoering krijgt meer betekenis als rijkstoezichthouders zicht bieden op landelijke trends in de uitvoering. Bij gemeenten is een sterke behoefte aan 'benchmarking'. Eigen gegevens over de vorderingen binnen de eigen gemeente krijgen immers meer betekenis als die gegevens afgezet kunnen worden tegen ontwikkelingen elders in het land. De overall monitor sociaal domein levert zulke gegevens. En landelijke inspecties verzamelen informatie ten behoeve van een onafhankelijk oordeel over de ontwikkelingen in de diverse stelsels. Ook deze landelijke inspectie-oordelen bieden voor lokale en regionale toezichthouders een referentiekader waar ze de ontwikkelingen op lokaal of regionaal niveau aan kunnen spiegelen.
- Omgekeerd kunnen gemeenten ook signalen doorgeven aan de inspecties, bijvoorbeeld als ze zich zorgen maken over de veiligheid en gezondheid van cliënten in zorginstellingen, of als ze vermoeden dat de geboden kwaliteit beneden de wettelijke minimumeisen zakt. De inspecties kunnen (afhankelijk van de ernst van de signalen en op basis van een eigen risico-analyse) deze signalen onderzoeken.
- Andere vormen van afstemming tussen inspecties en gemeenten hebben betrekking op uitwisseling van informatie uit inspectieonderzoeken en onderlinge visitaties, betrokkenheid van gemeenten bij de programmering van inspectieonderzoek, etc.

8. Vervolgstappen

In het voorgaande zijn de uitgangspunten geschetst voor de wijze waarop de rijksinspecties gezamenlijk invulling gaan geven aan het toezicht binnen het sociaal domein, en de wijze waarop de informatie uit dit toezicht kan bijdragen aan de informatievoorziening en verantwoording op gemeentelijk en landelijk niveau. Deze gezamenlijke invulling zal stapsgewijs opgebouwd worden, waarbij gebruik gemaakt wordt van de ervaringen met het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ). De komende maanden zal verdere uitwerking hieraan gegeven worden. De inspecties zullen in overleg met BZK en vakdepartementen zorgen voor een goede afstemming tussen het toezicht en de andere rijksinstrumenten. Daarnaast nodigen de inspecties de gemeenten uit om mee te denken over de speerpunten voor het gezamenlijke werkprogramma dat de inspecties gaan ontwikkelen. Ook op andere manieren gaan de inspecties de samenwerking met gemeenten aan. Hierbij worden de ervaringen die zijn opgedaan met het afsprakenkader 'afstemming gemeenten en rijksinspecties over de uitvoering van het landelijk toezicht in het jeugddomein' meegenomen.

Voetnoten bij de tekst

[i] Het kabinet Rutte-Asscher heeft besloten geen nieuw bestuursakkoord af te sluiten, maar heeft zich verbonden aan de verdere uitwerking van het akkoord en de daarin opgenomen decentralisatieafspraken, voor zover deze passen binnen de kaders van het Regeerakkoord.

[ii] Er zijn op dit punt accentverschillen tussen de sectorwetten onderling. In de Wmo 2015 is bepaald dat de gemeente zelf toezichthouders aanwijst voor het toezicht op de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning. Maar de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wmo 2015 dragen de rijksinspecties wel op om gezamenlijk toezicht te houden op het resultaat van de diverse decentralisatiewetten. De nota naar aanleiding van het verslag formuleert het als volgt: "Een meer integrale toezichtbenadering door de IGZ, Inspectie Jeugdzorg (IJZ), de Inspectie van het Onderwijs (IvhO), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) ligt dan ook voor de hand. Het toezicht zou zich naar de mening van de regering kunnen richten op de vraag of de inspanningen van de betrokken hulpverleners in gezamenlijkheid voor de meest kwetsbare groepen leiden tot een ondersteuning van betrokkene die voldoet aan diens daadwerkelijke behoefte. Het toezicht richt zich daarmee als het ware op de resultante van alle inspanningen." (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 34, blz. 187).

[iii] De termen 'systeem', 'stelsel' en 'bestel' worden vaak door elkaar gebruikt. In deze notitie spreken we over 'systeemverantwoordelijkheid' als we de verantwoordelijkheid van bewindspersonen bedoelen voor het goed functioneren en de maatschappelijke opbrengsten van hun domein. Daarnaast spreken we van 'stelseltoezicht' of 'reflectief toezicht' als aanduiding voor het toezicht dat rijksinspecties uitoefenen vanuit de vraag of een bepaald maatschappelijk domein zich in de goede richting ontwikkelt (in tegenstelling tot toezicht dat gericht is op handhaving van wettelijke regels, zie paragraaf 4). Het lijkt inconsistent om enerzijds te spreken van systeemverantwoordelijkheid en anderzijds van stelseltoezicht, maar de term 'systeemtoezicht' is hier niet voor te gebruiken, omdat daar in de inspectiewereld iets anders mee bedoeld wordt: systeemtoezicht is het toezicht door de overheid waarbij gebruik gemaakt wordt van informatie uit zelfregulerende systemen van kwaliteitsbewaking binnen organisaties of sectoren. Een consequente terminologie is ook mogelijk door van 'stelselverantwoordelijkheid' te spreken, maar in de diverse documenten over de decentralisaties is 'systeemverantwoordelijkheid' inmiddels zo vaak gebruikt, dat we daar bij aansluiten.

[iv] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), Toezien op publieke belangen. Amsterdam: Amsterdam University Press.

[v] Sparrow, M. K. (2008), The Character of Harms. Operational challenges in control. Cambridge: Cambridge University Press.

[vi] Zie noot iv.

[vii] Idem, blz. 155.

[viii] Idem, blz. 132.

[ix] Kamerstukken II 2013-14, 33 822, nr. 3.

[x] 'Zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering – Van aansturen naar samenwerken', stuurgroep onder leiding van prof. dr. A. van de Zande, 2009.